

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Kari Hämäläinen

23.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 36/2026 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikemarkkinalakia (1121/2018) sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013).

Esitysluonnoksen tavoitteena on edistää elintarvikemarkkinan toimivuutta parantamalla heikomman osapuolen suojaa elintarvikemarkkinalla sekä erityisesti maataloustuotteita ja elintarvikkeita myyvän tavarantoimittajan asemaa sopimuskumppanina. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin ostajan oman tuotemerkin suosimisen kieltä. Lakiin lisättäisiin myös säännökset, joilla vahvistetaan alkutuottajan ja elintarviketeollisuuden liiketoimintaa koskevien tietojen suojaa ja suojaa sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeettomilta kustannuksilta aiheuttavilta tietovaateilta sekä suojaa kaupallisilta kostotoimilta. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin säännös velvollisuudesta neuvotella heikomman osapuolen pyynnöstä sopimuksen sisällöstä uudelleen poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin myös säännös, jonka avulla elintarvikemarkkinavaltuutettu voi valvontatoiminnassaan puuttua nykyistä paremmin neuvotteluvoiman väärinkäyttöön.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia muutettaisiin siten, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi hakea markkinaoikeudelta ostajalle määrättävää kieltä jatkaa neuvotteluvoimaltaan heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuuttoman sopimusehdon tai sopimuskäytännön käyttämistä.

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausunnon 9.11.2025 (VN/32853/2024-OM-32).

Lisäksi oikeusministeriö on toimittanut eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle asiantuntijalausunnon ja ollut valiokunnan kuultavana 21.4.2026.

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Oikeusministeriö on lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa todennut esityksen olevan merkityksellinen useiden perustuslain säännösten näkökulmasta. Jatkovalmistelussa esitykseen on tehty joitakin muutoksia, ja sitä on täydennetty muun ohella perustelujen ja säätämisyjärjestysperustelujen osalta.

Oikeusministeriö on katsonut aiheelliseksi nostaa eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle arvioitavaksi kaksi esitykseen sisältynyttä säännöstä, jotka ovat oikeusministeriön mielestä oikeudellisesti ongelmallisia ja periaatteellisesti merkittävimpiä: elintarvikemarkkinalakiin ehdotetut 2 e §:n muutokset (kosto-olettama) ja neuvotteluvoiman väärinkäyttöä koskeva (4 a §). Näistä erityisesti ensimmäinen kosto-olettamaa koskeva säännös on merkityksellinen myös perustuslain, ja erityisesti sen 21 §:n näkökulmasta. Oikeusministeriö keskittyy tässä lausunnossaan käsittelemään kyseistä kosto-olettamasäännöstä erityisesti perustuslain 21 §:n näkökulmasta.

Oikeusministeriö ei ole pitänyt elintarvikemarkkinalain 2 e §:n 2 momenttiin ehdotettua kosto-olettamaa koskevaa säännöstä perusteltuna ja on esittänyt siitä luopumista. Kysymys tulisi jättää oikeuskäytännössä ratkaistavaksi. Näin toimitaan vakiintuneesti muillakin aloilla.

Ehdotettu säännös on esityksessäkin tunnistetusti merkityksellinen erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta. Oikeusturvaperusoikeussäännöksen sisältönä on muun ohella asianmukaisen käsittelyn vaatimus ("oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti"). Pykälän 2 momenttiin sisältyy myös vaatimus siitä, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Ehdotettua kosto-olettamaa koskevaa säännöstä sovellettaisiin paitsi viranomaismenettelyssä (elintarvikemarkkinavaltuutettu), myös hallintoprosessissa markkinaoikeudessa sekä riitaprosessissa yleisissä tuomioistuimissa.

Heikkomman suoja

Esityksen (s. 82) säätämisyjärjestysperustelujen mukaan elintarvikemarkkinalakiin ehdotettava säännös kosto-olettamasta on perusteltu tavarantoimittajan oikeuksien tehokkaan toetutumisen vuoksi. Tavarantoimittaja on elintarvikemarkkinalla usein selvästi ostajaan nähden sopimuksen heikompi osapuoli, joka tarvitsee suojaa. Esitysluonnoksen mukaan oikeushenkilö nauttii hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeista perustuslain 21 §:n mukaisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että kyse olisi kahden elinkeinonharjoittajan välisestä suhteesta. Perusoikeussäännösten subjektina on lähtökohtaisesti luonnollinen henkilö, ja lähtökohtaisesti oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. (HE 309/1993 vp, s. 21–25, PeVL 4/2014 vp, s. 2–3)

Esityksessä viitataan vastaavanlaista olettamasääntelyä sisältyvän yhdenvertaisuuslakiin ja (1325/2014) ja miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki). Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt kyseisessä kontekstissa käännettyä todistustaakkaa perustuslain mukaisena. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely on, kuten valiokunta on aiemmin todennut (PeVL 8/2000 vp, s. 2–3), oikeuksien tehokkaan toteutumisen

vuoksi perusteltu, koska näytön esittäminen syrjintätapauksissa voi olla tavanomaista vaikeampaa ja yleensä vain vastaaja voi osoittaa, että hänen syrjinnäksi väitetty toimensa on perustunut muuhun kuin kantajan henkilöön liittyvään syyhyn. (PeVL 10/2003 vp, s. 5)

Yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa oletettasäännösten taustalla on yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisyrittäminen. Kysymys on perusoikeusjärjestelmässä keskeisistä tavoitteista, ja ne turvataan myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Niiden taustalla oleva yhteiskunnallinen tarve on siten olennaisesti painavampi kuin se, minkä edistämiseksi vastaavaa nyt ehdotetaan. Huomionarvoista on lisäksi se, että kyse on tuolta osin myös Euroopan unionin oikeuteen perustuvasta sääntelystä, jota tulee arvioida EU-taustaa ja muun ohella EU-oikeuden etusijaperiaatetta vasten.

Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain vastaavat säännökset liittyvät syrjinnän toteamiseen ja uhritte tuomittavaan hyvitykseen. Nyt sen sijaan kysymys olisi huomautuksen ja mahdollisesti uhkasakolla vahvistetun kiellon asettamisesta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan suoraa rinnastusta syrjintäolettaa koskevaan sääntelyyn ei voida tehdä, eikä osapuolien oikeusasema tilanteissa ole vertailukelpoinen.

Nyt ehdotettuun vertautuvaa puhtaasti kansallisista lähtökohdista oletettasääntelyä ei käytännössä ole, tai ainakin se on hyvin poikkeuksellista (ks. tältä osin alla syyttömyysolettan osalta käsitelty pysäköinninvalvontaa koskeva uudistus, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4).

Ehdotetulle sääntelyratkaisulle tulisi esittää erityisen painavat perusteet, erityisesti kun otetaan huomioon, että kyse on kahden elinkeinonharjoittajan välisestä asiasta, eikä esimerkiksi yrityksen ja kuluttajan välisestä asiasta. Esityksessä ei esitetä riittävän vakuuttavaa selvitystä siitä, että tällaisen säännöksen puuttuminen olisi käytännössä aiheuttanut niin merkittäviä ongelmia tai että nykyisiä keinoja olisi jo käytetty, mutta ne olisivat osoittautuneet siinä määrin riittämättömiksi, että ehdotetun kaltaiseen poikkeukselliseen sääntelyratkaisuun olisi välttämätöntä turvautua.

Säännöksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta

Esityksen terminologiaa on jatkovalmistelussa muutettu siten, että käännetyn todistustaakan sijaan käytetään termiä ”olettama”. Sääntelyn luonne jää kuitenkin edelleen epäselväksi, eikä pelkkä terminologinen muutos poista esitykseen liittyviä oikeudellisia ongelmia tai sääntelyratkaisua koskevia huolia.

Laissa tulisi yksilöidä tarkemmin, mitkä seikat synnyttävät olettan. Olettan syntymiskynnyks jää edelleen matalaksi. Epäselväksi jää yhä myös olettan kumoamiseen liittyvä näyttökynnyks. Uudessa versiossa ostajan edellytetään esittävän sellaista selvitystä, jonka perusteella voidaan katsoa osoitetuksi, että toimenpiteet ovat olleet liiketoiminnallisesti perusteltuja. Tarkoituksena on ilmeisesti soveltaa normaalinäyttökynnystä, koska aiemmassa versiossa esiintynyt sana ”todennäköinen” ei enää käytetä. Voidaan siten kysyä, onko ostajalle asetettu näyttövaatimus oikeasuhtainen siihen nähden, että olettama voi syntyä jo varsin vähäisellä näyttöllä.

Asian selvittämisvelvollisuus

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen (s. 81) mukaan kosto-oletttasäännöksellä täydennettäisiin hallintolain 31 §:n säännöstä viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta eli viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset sekä oikeudenkäynnistä

hallintotuomioistuimessa annetun lain 37 §:n säännöstä tuomioistuimen velvollisuudesta huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Pykälän 2 momentissa säädetään myös asianosaisen selvittämisvelvollisuudesta, joskin selvittämisvelvollisuus koskee ainoastaan asianosaisen vireille panemaa asiaa.

Hallintolain esitöiden mukaan selvitystehtävien jakautuminen riippuu käytännössä lähinnä siitä, minkä intressin toteuttamista selvitys eniten edistää. Velvoittavien hallintopäätösten kohdalla selvitysvastuu on pääsääntöisesti viranomaisella, kun taas edunsaajan päätöksen ollessa kyseessä intressi on tavallisesti asianosaisella. Myöskään myötävaikutusvelvollisuus ei edellyttäisi asiaa koskevan negatiivisen selvityksen antamista, kuten asianosaiselle kielteistä seuraamusta tukevaa perustetta, vaikka tällaisen selvityksen antaminen olisikin välttämätöntä asian ratkaisemisen kannalta. (HE 72/2002 vp s. 86–87)

Oikeusministeriö toteaa, että asian selvittämistä koskevissa säännöksissä on kyse hallinto-oikeudessa ja hallintoprosessissa vakiintuneesta virallisperiaatteesta. Hallintoprosessissa ei valitse kaksiasianosaissuhde samassa mielessä kuin esimerkiksi siviiliprosessissa, eivätkä yksityinen asianosainen ja viranomainen ole lähtökohtaisesti tasavertaisessa asemassa. Virallisperiaatteen tarkoituksena on muun ohella tasapainottaa tätä tahojen välillä vallitsevaa epätasapainoa erityisesti tilanteissa, jossa viranomainen voi määrätä asianosaisen näkökulmasta tälle haitallisia seuraamuksia.

Ehdotettu kosto-olettamaa koskeva säännös vähentää olennaisesti viranomaisen selvitysvelvollisuutta asioissa, joista voi aiheutua ostajalle haitallinen seuraamus. Perustuslain 21 §:n säännöstä täsmentäen hallintolain 2 luvussa on säädetty kaikkeen viranomaistoimintaan ulottuvista hyvän hallinnon perusteista hallinnon oikeusperiaatteista. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on muun ohella kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti, minkä lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate ja suhteellisuusperiaate).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu kosto-olettamaa koskeva säännös ei vaikuttaisi ainakaan täysin ongelmitta istuvan yhteen muun ohella edellä mainittujen hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa.

Aseiden yhtäläisyys

Oikeudenkäynnissä prosessuaalisen tasa-arvoisuuden periaate edellyttää, ettei kumpaakaan prosessin vastakkaisista osapuolista aseteta menettelyllisesti toista heikompaan asemaan. Kysymys on siitä, että asianosaisille annetaan samanlaiset mahdollisuudet ajaa asiaansa (*equality of arms*). Sen tärkeimpänä käytännöllisenä sovellutuksena on asianosaisen kuuleminen. Oikeudenkäynti on muutoinkin järjestettävä kummallekin osapuolelle tasapuolisella tavalla riippumatta siitä, edistääkö se oikeudenkäynnin tehokkuutta vai ei. Asianosaisten täytyy mm. saada tasavertaisesti esittää haluamansa todistusaineisto. Lisäksi heidän pitää saada vastapuolen (samoin kuin tuomioistuimen) hankkima ja esittämä aineisto tietoonsa ja mahdollisuus riitauttaa se. (Vuorenpää et al., Prosessioikeus. Päivittyvä verkkojulkaisu. Alma Insights.)

Myös EIT:n runsaassa oikeuskäytännössä on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksina korostettu etenkin menettelyn tasapuolisuutta (esim. EIT Juričić v. Kroatia 2011 ja EIT

Kress v. Ranska 2001). Aseiden yhtäläisyys (equality of arms) on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusperiaate, joka juontaa juurensa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta sekä perustuslain 21 §:stä. Se tarkoittaa, että molemmilla osapuolilla on oltava tasavertainen mahdollisuus esittää asiansa tuomioistuimelle ilman, että toinen osapuoli on olennaisesti edullisemmassa asemassa.

Näyttövelvollisuuden jakautumiseen puuttuminen ehdotetulla olettamassäänöksellä jo lain tasolla ei istu ongelmitta siihen lähtökohtaan, että riita-asian asianosaisia tulisi lähtökohtaisesti kohdella tasavertaisina. Hallintoprosessissa taas tasapuolisuuden turvaaminen voi edellyttää tuomioistuimelta joitakin nimenomaisia toimenpiteitä tai toisaalta nimenomaista pidättyvyyttä asian selvittämisessä asianosaisen ja viranomaisen välisen suhteen tasapainottamiseksi (fair balance). (Tarkka, Anna-Stiina. Asian selvittäminen oikeudenmukaisessa hallintoprosessissa, s. 43. Helsinki 2025.)

Syyttömyysolettama

Jatkovalmistelussa kosto-olettaman soveltamisalan ulkopuolelle on aiemman seuraamusmaksun lisäksi rajattu myös julkinen varoitus. Oikeusministeriö pitää rajausta perusteltuna, koska elintarvikemarkkinalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 121/2018 (s. 61) on todettu muun ohella, että varoitus voidaan katsoa rangaistuksen luonteiseksi seuraukseksi.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 12/2019 vp s. 8, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3—4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II)

Perustuslakivaliokunta on muun muassa pysäköinninvalvontaa koskevaa uudistusta käsitellessään käsitellyt myös syyttömyysolettamaa, ja pitänyt tässä rajatussa kontekstissa mahdollisena, että omistajan tai haltijan voidaan katsoa syyllistyneen pysäköintivirheeseen. Pysäköinninvalvonnalle on tyypillistä, ettei ajoneuvon pysäköinyttä henkilöä tavata tai hänen henkilöllisyytensä ole muutoin mahdollista kohtuullisin keinoin selvittää. Pysäköintivirhemaksun määrääminen menettely on massaluonteista ja asian selvittäminen summaarista, mitä ilmentää muun muassa vuosittain annettavien pysäköintivirhemaksujen suuri määrä. Rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöä pyritään vähentämään yksinkertaisemmassa menettelyssä määrättävin hallinnollisin seuraamuksin. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista. Tämän vuoksi todistustaakka voidaan asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle. Perustuslakivaliokunta kuitenkin edellytti säännöstä muutettavaksi siten, että omistaja tai haltija on vastuusta vapaa saattaessaan todennäköiseksi, ettei ole itse pysäköinyt ajoneuvoa väärin. (PeVL 57/2010 vp, s. 3—4)

Vaikka perustuslakivaliokunta on edellä käsitellysti tarkkaan rajatussa kontekstissa hyväksynyt käänteisen todistustaakan myös hallinnollisen sanktion osalta, tämä on erittäin poikkeuksellista. Koska kosto-olettaman soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu seuraamusmaksu ja julkinen varoitus, ehdotettu säännös ei siten vaikuttaisi syyttömyysolettaman näkökulmasta olevan ristiin perustuslain 21 §:n kanssa. Säännöksen perusteella kuitenkin voitaisiin määrätä ostajaa koskeva kielto, jonka noudattamisen tehosteeksi olisi mahdollista määrätä uhkasakko. Uhkasakomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja velvoitteen jäätyä noudattamatta uh-

kasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistuksenluonteisiksi seuraamuksiksi, vaan menettelyn tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmuokaisen oikeustilan aikaansaaminen (KHO:2016:96).

Vaikka kosto-olettaman ulkopuolelle on rajattu hallinnolliset sanktiot ja sen luonteiset hallinnolliset seuraamukset, tulee nyt ehdotetun kosto-olettaman oikeasuhtaisuutta, täsmällisyyttä ja soveltamisalan rajoja arvioida huolellisesti erityisesti sen vuoksi, että kyse on puhtaasti kansallisista tarpeista johtuvasta ratkaisusta, joka olisi suomalaisessa oikeusjärjestelmässä poikkeuksellinen.

Sopimusvapaus

Ehdotus on merkityksellinen myös sopimusvapauden ja sitä myöten perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan näkökulmasta. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Sopimusoikeuden sääntely kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan (PeVL 26/2008 vp, PeVL 3/1982 vp). Sopimusvapaus saa kuitenkin suojaa omaisuudensuojan kautta (PeVL15/2004 vp, PeVL 33/1998 vp). Sopimusvapauden näkökulmankin voidaan katsoa puoltavan näkemystä, jonka mukaan sopijapuolten välisiä suhteita tulisi lähtökohtaisesti säännellä pidättyvästi.

Vaikutukset

On selvää, että ehdotetun kaltainen olettamasäännös heikentäisi ostajan oikeudellista asemaa ja oikeusturvaa merkittävästi nykytilaan verrattuna, ja ostaja saattaisi pahimmillaan joutua seuraamusten kohteeksi myös tilanteissa, joissa konkreettista näyttöä lainvastaisesta menettelystä ei ole. Vaikka tarkoituksena on suojata heikommassa asemassa olevia tavarantoimittajia ja helpottaa viranomaisen työtä, sääntelyyn liittyy merkittävä riski siitä, että se johtaa huomattavaan hallinnolliseen taakkaan ja selvitysrasitteeseen, koska resursseja, dokumentaatiota ja juridista osaamista vaadittaisiin käytännössä lähes aina jo hyvin varhaisessa vaiheessa.

Vaikutusarvioinnissa ei edelleenkään tarkastella riittävän täsmällisesti ostajalle syntyvää selvitysrasitetta, dokumentointipainetta, prosessiriskiä eikä sitä, miten sääntely vaikuttaa liiketoiminnalliseen päätöksentekoon jo ennen varsinaista seuraamusmenettelyä. Riskinä on, että ostaja joutuu jo varhaisessa vaiheessa laajaan selvitystyöhön tilanteessa, jossa sen toimet ovat olleet liiketoiminnallisesti perusteltuja. Säännöksen väärinkäytön riski voi johtaa siihen, että sääntely kääntyy tarkoitustaan vastaan, jos ostajat alkavat varmuuden vuoksi vältellä pienempiä toimijoita.

Lopuksi

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kosto-olettamaa koskeva säännös vaikuttaisi olevan erityisesti perustuslain 21 §:n näkökulmasta vastoin voimassa olevassa lainsäädännössä omaksettuja perusratkaisuja, eikä ehdotus ole ongelmitta istutettavissa hallinnon asiakkaan tai oikeudenkäynnissä yksityisen asianosaisen tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kanssa.

Mikäli perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoo, että ehdotettu kosto-olettamaa koskeva säännös voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, olisi oikeusministeriön mielestä perusteltua korostaa tällaiseen sääntelytapaan liittyviä ongelmia sekä tällaisen sääntelytavan poikkeuksellisuutta.

Vähintäänkin säännöstä tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan täsmentää siltä osin, että olettaman syntymiskynnys olisi korkeampi, ja olettaman kumoamiseen liittyvä näyttökynnys selkeämpi sekä ostajan tosiasiallisissa kumottavissa oleva.